

Sentencia T-907/07

(Octubre 31 de 2007)

Referencia: expedientes T-1631613 y T-1648881

Accionante: Martha Lucía García Flórez y Gloria Patricia Valencia Alzate.

Accionado: Secretaría de Educación Municipal de Pereira y Municipio de Pereira.

Primera instancia de tutela: Juzgado 1º Penal Municipal de Pereira.

Segunda instancia de tutela: Juzgado 6º Penal del Circuito de Pereira.

Competencia de revisión: Constitución Política, artículos 86 y 241 numeral 9; Decreto 2591 de 1991, artículos 33 a 36; Auto del 22 de Junio de 2007 de la Sala de Selección de Tutela No. 6 de la Corte Constitucional; Auto del 13 de Julio de 2007 de la Sala de Selección de Tutela No. 7 de la Corte Constitucional.

Magistrados de la Sala Octava de Revisión: Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo Rentería, Mauricio González Cuervo.

Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

1. Pretensiones.

1.1. La señora Martha Lucia García Flórez interpuso acción de tutela en contra de la Secretaria de Educación Municipal de Pereira, demandando respuesta a la solicitud de ascenso al escalafón grado catorce (14) docente, por considerar vulnerado su derecho fundamental de petición.

1.2. La señora Gloria Patricia Valencia Alzate, a su vez, interpuso acción de tutela contra la Secretaria de Educación del Municipio de Pereira, demandando también respuesta a su solicitud de ascenso al escalafón grado doce (12) docente, por considerar vulnerado su

derecho de petición.

## 2. Respuesta de las entidades accionadas.

### 2.1. La Secretaría de Educación Municipal del Municipio de Pereira:

Negó la Secretaría vulneración alguna del derecho de petición de las accionadas, por las mismas razones, y respecto de ambas reclamaciones expresó lo siguiente: (i) informó a la accionante que le asiste derecho al ascenso solicitado; (ii) explicó a la accionante que el acto de nombramiento no podrá efectuarse hasta no contar con la disponibilidad presupuestal, razón por la cual no se ha podido cumplir con el término de 60 días para hacerlo, en cumplimiento del Decreto 1095 de 2005 que en su artículo 2° sometió el trámite de los ascensos a la existencia de disponibilidad presupuestal; (iii) el Estatuto Orgánico del Presupuesto prevé sanciones en caso de expedición de acto administrativo que comprometa los recursos públicos sin la disponibilidad correspondiente; (iv) los respectivos actos administrativos de ascensos podrán hacerse una vez se cuente con los recursos que, por provenir del Sistema General de Participaciones, son asignados por los Ministerios de Educación Nacional y Hacienda; (v) la acción de tutela no puede considerarse como mecanismo para atender la solicitud de las accionantes, toda vez que le generaría responsabilidad disciplinaria, penal y fiscal a la administración y causaría caos administrativo al conceder ascensos a 667 educadores.

Concluye informando que la administración ha estado dando solución a las solicitudes represadas, utilizando los recursos del Sistema General de Participaciones disponibles y destinados por los Ministerios de Educación Nacional y Hacienda, respectivamente. De este modo, restan por tramitar las correspondientes al 25% del año 2004, y todas las solicitudes de los años 2005 y 2006, las que serán cursadas una vez el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación Nacional hagan las correspondientes asignaciones presupuestales.

### 2.2. Municipio de Pereira:

El Municipio de Pereira, manifestó que las solicitudes de petición fueron respondidas mediante escritos en los que la Secretaría dio cuenta de su trámite y se informó de la imposibilidad de tramitar los ascensos por la falta de disponibilidad presupuestal el ascenso

solicitado no podía tramitarse, con lo que las accionantes obtuvieron respuesta de fondo.

### 3. Decisiones judiciales de tutela objeto de revisión.

#### 3.1. Caso No 1. Expediente T-1.631.613.

3.1.1. Fallo de primera instancia (Juzgado Primero Penal Municipal con funciones de Control de Garantías de Pereira):

3.1.1.1 Decisión: negación de la protección impetrada a través de sentencia del 14 de Febrero de 2007.

3.1.1.2 Razón de la decisión: (i) la accionante se hallaba en el segundo régimen de docentes correspondiendo tramitar su solicitud con arreglo al Decreto 1095 de 2005, esto es, ordenando su ascenso previa disponibilidad presupuestal, en el estricto orden de radicación; (ii) la entidad accionada no vulneró el derecho de petición, en tanto que la accionante ya obtuvo respuesta de la entidad demandada donde se le indica en forma clara, precisa y congruente el motivo justificado de la demora para expedir el acto administrativo.

3.1.2. Fallo de segunda instancia (Juzgado Sexto Penal del Circuito de Pereira):

3.1.2.1 Decisión: confirmación del fallo recurrido a través de providencia del 10 de Abril de 2007.

3.1.2.2 Razón de la decisión: (i) la entidad accionada dio respuesta a la solicitud de ascenso al escalafón grado catorce (14) docente, presentada por la señora Martha Lucia García López, informándole que las solicitudes de ascenso serían resueltas una vez la entidad demandada contara con la disponibilidad presupuestal, de acuerdo con lo establecido por el Decreto 1095 de 2006 y la Ley 715 de 2001, y cuando el Gobierno Nacional girara los dineros para tal fin; (ii) la respuesta dada por la entidad accionada sí fue clara y de fondo, “pues en ésta se explicó con claridad a la accionante los pasos que debe seguir la administración municipal para atender la solicitud de ascenso en el escalafón de docentes”.

#### 3.2. Caso No 2. Expediente T-1.648.881.

3.2.1. Fallo de primera instancia (Juzgado Segundo Penal Municipal de Pereira):

3.2.1.1 Decisión: concedió el amparo solicitado por la accionante, Gloria Patricia Valencia Alzate por sentencia del 12 de Abril de 2007.

3.2.1.2 Razón de la decisión: (i) la entidad demandada vulneró el derecho de petición de la actora al no expedir el acto administrativo de ascenso e informarle simplemente que reunía los requisitos, sin dar respuesta al derecho de petición; (ii) no puede vulnerarse el derecho de petición de la accionada por falta de disponibilidad presupuestal y congestión en la actividad de la administración.

3.2.2 Fallo de segunda instancia (Juzgado Sexto Penal del Circuito de Pereira):

3.2.2.1 Decisión: revocó el fallo de instancia y en su lugar negó el amparo en sentencia de 22 de Mayo de 2007

3.2.2.2 Razón de la decisión: (i) la respuesta dada por la entidad demandada fue clara y de fondo, en tanto que en el escrito se le explicó a la actora los pasos que debe seguir la administración municipal para atender la solicitud de ascenso en el escalafón docente.

4. Hechos relevantes y medios de prueba.

4.1. Caso No 1. Expediente T-1.631.613.

- Respuesta a la solicitud que presentó la señora Martha Lucia García Flórez, el 12 de Julio de 2006, solicitando el ascenso al escalafón 14, por parte de la Secretaria de Educación Municipal de Pereira, Dirección Operativa Jurídica (Fol 9, Cuaderno Ppal).

- Declaración de la señora Martha Lucia García Flórez en la que manifiesta que el motivo de la presente acción surge a partir del hecho de que en cinco meses la entidad demandada no le ha resuelto la solicitud en la que demanda que la asciendan al grado catorce (14) docente. Sostiene que la primera respuesta que recibió de la entidad fue verbal, pues un funcionario de la entidad demandada le informó que ella tenía derecho al ascenso, pero que tenía que esperar a que la entidad recibiera la partida presupuestal para ese fin. Posteriormente, en el mes de Diciembre, recibió un escrito en el que le manifestaban lo mismo que el funcionario ya le había informado. (Fol 8 Cuaderno Ppal).

- Respuesta a la solicitud que presentó la señora Gloria Patricia Valencia Alzate, el 26 de Julio

de 2006, solicitando el ascenso al escalafón 12, dada por la Secretaria de Educación Municipal de Pereira, Dirección Operativa Jurídica (Fol 5, Cuaderno Ppal).

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

### 5. Problema jurídico planteado.

El problema jurídico que le corresponde resolver a esta Sala, consiste en determinar si la administración puede abstenerse de contestar de fondo el requerimiento de los educadores en el que solicitan el ascenso al escalafón docente por no contar con disponibilidad presupuestal, constituyéndose una vulneración al derecho fundamental de petición.

Para desarrollo de lo anterior esta Sala examinará: (i) la jurisprudencia reiterada por la Corte respecto a que la información sobre el estado del trámite de la petición no constituye respuesta de fondo; (ii) un resumen de normas y la jurisprudencia relacionadas con las solicitudes de ascenso en el Escalafón Docente; (iii) la jurisprudencia recogida en la sentencia C-423 de 2005 en relación con la disponibilidad presupuestal para los ascensos y finalmente abocará el caso concreto.

#### 5.1. Reiteración de jurisprudencia: información sobre el estado del trámite no constituye respuesta de fondo:

La Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia<sup>1</sup>, se ha pronunciado respecto del contenido, ejercicio y alcance del derecho de petición, así como también ha fijado las reglas jurisprudenciales del mismo determinando su núcleo esencial. Éste último comprende (i) la posibilidad de presentar peticiones respetuosas ante las autoridades por motivos de interés general o particular; (ii) y el derecho a obtener de éstas dentro del término legal, una respuesta clara y precisa que resuelva naturalmente de fondo el asunto sometido a su consideración. La respuesta debe comprender y resolver la esencia de lo pedido y ser comunicada al peticionario, pues su derecho se extiende al conocimiento de la contestación de la entidad requerida.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha sostenido que el señalamiento de un trámite o la mención de los funcionarios que dentro de la entidad competente estudian una solicitud “es una manera de burlar el derecho de petición”<sup>2</sup>. Así, no son admisibles

respuestas evasivas o la simple afirmación de encontrarse el asunto en revisión o trámite: finalmente, no es el conocimiento de un procedimiento de carácter administrativo lo que propiamente persigue el ciudadano en ejercicio del derecho de petición.

5.2. Derecho de petición para resolver la solicitud de ascenso en el Escalafón Docente y disponibilidad presupuestal:

Con la expedición de la Ley 715 de 2001 la competencia para tramitar las solicitudes de ascenso, antes radicadas en las Juntas de Escalafón, quedó en cabeza de las entidades territoriales certificadas. Posteriormente, el Decreto Ley 1278 del 19 de Junio de 2002 - Estatuto de Profesionalización Docente- estableció las reglas para inscripción y ascenso en el escalafón docente; y el Decreto 1095 de 2005 fijó el requisito de la previa disponibilidad presupuestal para su curso -artículo 2º-. En relación con la aplicación del decreto 1095 de 2005, la Corte definió que el término para resolver la solicitud de ascenso al escalafón de las solicitudes posteriores al Decreto 1095 de 2005, debía contarse a partir de la presentación de la misma, así:

“De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1095 de 2005, las solicitudes de ascenso deben ser resueltas en un término de 60 días contados a partir de su presentación. Ahora bien, la Sala encuentra, respecto de dicho término, que éste debe ser contado a partir de la presentación, para el caso de las solicitudes radicadas con posterioridad a la vigencia del Decreto en referencia, mientras que, respecto de las solicitudes presentadas en el lapso comprendido entre la vigencia de la Ley 715 de 2001 y la expedición del Decreto 1095 de 2005, el término debe correr desde la vigencia de éste último, porque una interpretación literal de la norma llevaría a que, frente a la gran Mayoría de solicitudes, hubiera vencido el término legal para contestar.”<sup>3</sup> (subrayado de la ponencia)

5.2.2. El condicionamiento relativo a que las solicitudes de ascenso al grado docente, sólo “serán tramitadas, previa disponibilidad presupuestal (...)” debe ser interpretado según la Sentencia C-423 de 2005, que declaró la exequibilidad condicionada de las expresiones que facultan a los departamentos, los distritos y municipios certificados para la administración de los ascensos de docente, con sujeción a disponibilidad presupuestal precedente. La Corte condicionó las disposiciones acusadas en los siguientes términos:

“las normas acusadas son exequibles, en el entendido de que (i) el reconocimiento de un

ascenso de la carrera docente no podrá ser supeditado a la suficiencia de los recursos con destino a educación que debieron ser apropiados en el sistema general de participaciones para la correspondiente vigencia fiscal en razón de los ascensos que debieron ser previstos por dicho año, y (ii) las consecuencias fiscales de dicho reconocimiento, de no haber disponibilidad presupuestal en un caso determinado, se harán efectivas a más tardar en la siguiente vigencia fiscal a partir del acto de reconocimiento del derecho”<sup>4</sup>.

En la misma Sentencia C-423 de 2005, se agregó:

“El docente que cumpla los requisitos constitucionales y legales en el régimen de carrera docente, en virtud de las normas vigentes tiene derecho a solicitar el ascenso, a que se le conteste oportunamente y a que se le reconozca el ascenso si reúne los requisitos.

6. El caso concreto.

6.1. Derecho docente y requisitos presupuestales:

La Corte estableció que el requisito de disponibilidad presupuestal previa, contenido en la Ley 715 de 2001 y reproducido en el Decreto 1095 de 2005, no puede condicionar el nacimiento del derecho de los educadores. Corresponde al Estado disponer de las apropiaciones presupuestales necesarias en la propia vigencia fiscal del acto administrativo correspondiente, o en la siguiente al momento en que se reconozca el derecho. Por ello, la Secretaria de Educación de Pereira está obligada a cumplir con el trámite establecido en el decreto 1095 de 2005 para reconocer el derecho de quienes cumplan los requisitos previstos en la Ley ya que la respuesta a esta solicitud no debe depender de la voluntad indeterminada de la Administración.

En tal sentido, la Sala considera que las expresiones “Serán tramitadas, previa disponibilidad presupuestal (...)” del artículo 2º del Decreto 1095 del 11 de Abril de 2005, deben ser interpretadas, siguiendo los lineamientos definidos por la jurisprudencia constitucional, en la Sentencia C-423 de 2005.

6.2. Término de respuesta a las solicitudes de ascenso:

La entidad demandada tendrá que contestar las solicitudes de las tutelantes, en el término legal de los 60 días, sin supeditarlas a la suficiencia de recursos. Sin embargo, si la Secretaria

de Educación de Pereira no cuenta con el presupuesto para que se generen de forma inmediata las consecuencias fiscales de los ascensos, éstas se harán efectivas a más tardar en la siguiente vigencia fiscal a partir del acto de reconocimiento del derecho.

6.3. Debida respuesta a los derechos de petición:

6.4. Conclusión frente al caso concreto:

La demora en resolver las solicitudes y el argumento basado en que la inexistencia de disponibilidad presupuestal impide responder la solicitud de ascenso, vulneran en forma ostensible el derecho de petición de las accionantes, motivo por el cual se revocarán los fallos de instancia y se concederá el amparo solicitado, en ambos casos. Se advirtirá que las expresiones “serán tramitadas, previa disponibilidad presupuestal (...)” del artículo 2º del Decreto 1095 del 11 de Abril de 2005 deberán interpretarse en los términos que estableció la Corte en la sentencia C-423 de 2005.

En consecuencia se ordenará a la Secretaría de Educación de Pereira, en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, responder de fondo las solicitudes de ascenso presentadas por las accionantes.

### III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

Primero: REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Sexto Penal del Circuito de Pereira, del diez (10) de Abril de 2006, en el que confirmó la sentencia emitida por Juzgado Primero Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Pereira, el catorce (14) de Febrero de 2007, que resolvió negar las pretensiones de la accionante y en su lugar, TUTELAR el derecho fundamental de petición de la señora Martha Lucia García Flórez.

Segundo: REVOCAR el fallo proferido por el Juez Sexto Penal del Circuito de Pereira, del veintidós (22) de Mayo de 2007, que revocó la sentencia emitida por el Juez Segundo Penal

Municipal con Función de Control de Garantías de Pereira, el doce (12) de Abril de 2007, en el asunto de la referencia, que resolvió negar las pretensiones de la accionante y en su lugar, TUTELAR el derecho fundamental de petición de la señora Gloria Patricia Valencia Alzate.

Tercero: ORDENAR a la Secretaría de Educación de Pereira que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, resuelva de fondo las solicitudes de ascenso presentada por las accionantes, en los términos establecidos en esta providencia, y decrete los ascensos en cuanto se acredite el cumplimiento de los requisitos legales.

Cuarto: INSTAR al Ministerio de Educación Nacional para que imparta claras instrucciones a las Secretarías de Educación Municipal y Departamental a fin de que se dé satisfactoria respuesta a las solicitudes de ascenso de grado de los docentes, sin condicionar éstas a la previa disponibilidad presupuestal, así como lo estableció la Sentencia C-423 de 2005.

Quinto: Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado Ponente

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Pueden consultarse, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional SU-166 de 1999, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-307 de 1999, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-079 de 2001, MP: Fabio Morón Díaz; T-116 de 2001, MP(E): Martha Victoria Sáchica Méndez; T-129 de 2001, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-396 de 2001, MP: Alvaro Tafur Galvis; T-418 de 2001, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; T-463 de 2001, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; T-537 de 2001, MP: Alvaro Tafur Galvis; T-565 de 2001, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra y T-1089 de 2001, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

2 Op. Cit. Sentencia T-180 de 2001.

3 Cfr. T-709 de 2006, MP. Rodrigo Escobar Gil, y T-046 de 2007, MP. Jaime Córdoba Triviño.

4 Cfr. Sentencia C-423 de 2005, MP: Manuel José Cepeda.